

תנאי הגישה לאתרים חשודים על פי הסכם הגרעין עם איראן: סיכונים מצד סבא"א, איראן, והמעצמות

אואן אלטרמן

מבוא

במהלך המשא ומתן בסוגיית הגרעין האיראני עלתה שאלה מרכזית: כיצד ישיגו המעצמות גישה לאתרים, שלפי החשד מתבצעת בהם פעילות גרעין איראנית? מבחינת שש המעצמות המשתתפות בדיונים – P5+1: חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון וגרמניה, המטרה העיקרית של ההסכם שהתגבש הייתה הצבת גבולות לתוכנית הגרעין האיראנית. ניתן להשיג זאת באמצעות ניטור וייעוד מחדש של האתרים המוכרים, ושל החומרים הקשורים לגרעין הנמצאים באיראן. אולם האיראנים יכולים לרמות, ולעשות שימוש באתרים ובחומרים שאינם מוכרים לגורמים החיצוניים. מסיבה זו עלתה הדרישה מצד הספקנים והביקורתיים כלפי איראן – לנסח תהליך מחמיר של מתן גישה לאתרים החשודים. ממשלות המעצמות הגיבו לספקנות זו באמצעות מיקוח על הגישה ועל תהליך הפיקוח.

אולם ההסכם הסופי אכזב והכעיס ספקנים ומבקרים גם יחד, שתבעו (כמו הממשל האמריקאי)¹ פיקוח "בכל זמן ובכל מקום", שיעניק לפקחים גישה לאתר חשוד בכל מקום באיראן, ללא הודעה מראש. עד השלב הסופי של השיחות התחייבו המעצמות לעמוד בנחישות על התנאי "בכל זמן ובכל מקום", אך בסופו של דבר הן התפשרו והחליפו אותו ב"גישה מנוהלת", כלומר, תהליך פיקוח שיאפשר הודעה מראש לאיראן, ואשר במהלכו תימנע מהפקחים גישה למקומות שאיראן מגדירה כאתרים "צבאיים". תהליך "הגישה המנוהלת" שנקבע בהסכם כרוך בכמה שלבים. בשלב הראשון תציג הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) לאיראן מערך שאלות, ותבקש הבהרות עבורן.² לאחר מכן אמורה איראן להגיש את תשובותיה.³ אם ההסברים לא יהיו משביעי רצון, סבא"א תעביר בקשה לקבלת גישה לאתר.⁴ בקשה זו תפעיל תהליך בן 24 ימים שבמהלכו רשאית איראן להציג התנגדויות, והצדדים להסכם יגבשו

החלטה (שתוכרע בהצבעת רוב) אם להתיר את המשך תהליך הפיקוח. רק בסיום כל אלה תחל הבדיקה.⁵

ייתכן שמטעמי מדיניות, המעצמות לא יהיו להוטות לבצע בדיקה שעלולה לסכן את המשך קיום ההסכם. אולם גם אם אחת משש המעצמות תעלה דרישה לביצוע בדיקה, הרי תנאי הגישה המנוהלת הקבועים בהסכם מציבים שורה של סיכונים מהותיים. סיכונים אלה עולים משום שההסכם מעניק לגורמים מסוימים שליטה משמעותית בתהליך הגישה לאתר החשוד.

ההסכם מציב שלושה סיכונים מרכזיים: האחד – סבא"א תסרב לנסות להגיע לאתר; השני – איראן תעכב בצורה משמעותית את תהליך הבדיקה; השלישי – שלוש מתוך המדינות החברות ב-EU/E3+3 (שש המעצמות והאיחוד האירופי) יצדדו באיראן ויחסמו יחדיו את הבדיקה. כדי לבצע את הבדיקה תידרש המעצמה שתהיה מעוניינת בכך להפעיל מנופי לחץ על כל אחד מהשחקנים האחרים, אשר כל אחד מהם יכול לטרפד את התהליך.

במאמר זה יפורט התפקיד שכל אחד מהשחקנים המעורבים – סבא"א, איראן ושש המעצמות – ממלא בתהליך, ויימנו הכלים העומדים לרשותה של מעצמה המבקשת לבצע בדיקה, כדי להפעיל מנופי השפעה על השאר. כמה מהכלים האלה יכולים לשמש גם את ישראל, למרות שאינה אחת משש המעצמות בהסכם. לאחר ניתוח הכוחות השונים והדינמיקה ביניהם תוצג הערכה מסכמת לשאלה בדבר אופן הביצוע הצפוי של תהליך הפיקוח, וכיצד עלולות המחלוקות הפוטנציאליות לשבש את הסכם הגרעין האיראני בכללותו.

סיכון מצד סבא"א

על פי ההסכם המכונה 'תוכנית הפעולה המשותפת', לסבא"א תפקיד מרכזי בתהליך הישיר לקבלת גישה לאתרים החשודים: להוות מונופול בעניין בקשות הגישה. סבא"א היא הגורם הבלעדי הרשאי לפתוח בתהליך כזה. כפי שמנוסח בנספח 1 להסכם, פסקה 75, "אם בסבא"א יתעורר חשש בנוגע לפעילויות או לחומרים גרעיניים בלתי־מוצהרים, או בנוגע לפעילויות שאינן עולות בקנה אחד עם הנאמר בתוכנית הפעולה המשותפת, המתרחשות במיקומים שלא הוצהרו ב'הסכם הכולל לביטחונות' או ב'פרוטוקול הנוסף', סבא"א תמסור לאיראן את הבסיס לחששות אלה ותבקש הבהרות".⁶

תחילה יש צורך שבסבא"א "יתעורר חשש", ולאחר מכן היא "תמסור" את המידע. אחת משש המעצמות (או כל מדינה אחרת) אינה רשאית ליזום בדיקה משלה. מעצמה שתבקש לפעול במסגרת החוקית של ההסכם ולהביא לביצוע בדיקה, תיאלץ להשיג את הסכמת סבא"א למהלך.

פסקה 78 בנספח 1 מסמיכה את סבא"א גם להסכים עם איראן על "הסדרים חלופיים" – במקום פיקוח – שמטרתם לוודא כי איראן מצייתת להסכם.⁷ גם כאן מקבלת סבא"א סמכות ניכרת. מעבר לתהליך הרשמי המנוסח בנספח 1, סביר להניח שסבא"א תדווח על ממצאיה לממשלות שש המעצמות או דרך הוועד המנהל שלה, וכך תשפיע על החלטות של ממשלות בערוץ זה.

בכל השלבים האלה נודעת חשיבות מכרעת לקבלת ההחלטות בסבא"א. בעשור החולף זכתה סבא"א ליחס של כבוד הודות למקצועיות שהפגינה, כולל מגורמים שמתחו ביקורת על הסכם הגרעין עם איראן.⁸ מוניטין זה היה, כנראה, אחד מהשיקולים שהובילו את שש המעצמות להאציל לה סמכות כה חשובה, כחלק מיישום ההסכם. יחד עם זאת, ההסכם אמור להישאר בתוקף למשך תקופה ארוכה למדי, ודינמיקה ממסדית עשויה להשתנות. אמנם, ההנחה לגבי מקצועיותה של סבא"א עשויה להישאר על כנה, אך כדאי שהמעורבים בסוגיית הגרעין האיראני יהיו לכל הפחות מודעים להשלכות הפוטנציאליות ולסיכונים הגלומים בשינוי הגישה של סבא"א.

תהליך קבלת ההחלטות יכול דיונים פנימיים בנושאים טכניים ובסוגיות מדיניות בין אנשי סבא"א. אולם, מכיוון שלכל החלטה בנוגע לגישה לאתר איראני חשוד תהיה חשיבות מכרעת, סביר להניח שיידרש בראש ובראשונה אישורו של העומד בראש הסוכנות, שבסופו של דבר, אליו כפופים אנשי הצוות. לאור זאת, לעמדותיו של ראש הסוכנות יכולה להיות השפעה משמעותית על יישום ההסכם. היכולת לשכנע את ראש הסוכנות – או להבטיח שהאדם המאייש משרה זו מחזיק בדעות דומות – תבטיח למעצמה המעוניינת בכך, בסבירות גבוהה למדי של ודאות, שסבא"א לא תכשיל בדיקה שחייבת להתבצע.

מסיבה זו, השאלה מי יכהן כראש סבא"א תהיה מכרעת לכל אורך תקופת יישום ההסכם. ראש סבא"א הנוכחי, יוקיה אמאנו, נתפס על סמך העבר כקרב בעמדותיו לאלו של ארצות הברית.⁹ בשל קרבה זו, הסוגיה "סיכון מצד סבא"א" – הסיכון שהסוכנות תשבש אכיפה של ההסכם – לא בלטה בדיונים על ההסכם, אלא שההסכם צפוי להאריך ימים יותר מתקופת כהונתו של אמאנו.

הכהונה הנוכחית של אמאנו מסתיימת ב-30 בנובמבר 2017.¹⁰ הבחירות לראשות סבא"א ב-2017 עשויות להתגלות כאירוע רב-משמעות לעתיד, שימשוך תשומת לב מדינית ותקשורתית רבה. ניתן לשער שהצדדים המעורבים בהסכם – בין אם שש המעצמות, איראן או גורמים חיצוניים כמו ישראל – יקדישו מאמצים ומשאבים לתהליך הבחירה. בזמן שקדם לבחירתו הראשונה של אמאנו ב-2009, דיפלומטים אמריקאים השקיעו מאמצים ניכרים בתמיכה במועמדותו, מתוך הבנת הסיכונים הגבוהים המוטלים על הכף.¹¹

ראש סבא"א מתמנה לתקופה של ארבע שנים,¹² ברוב של שני שלישים מקולות הוועד המנהל של הסוכנות.¹³ הוועד המנהל מורכב מנציגי המדינות החברות, אשר מונו או נבחרו לתקופה של שנה עד שנתיים.¹⁴ לאחר שהוועד המנהל מציב מועמד למשרת ראש הסוכנות, על המועמד לקבל את אישור האסיפה הכללית של סבא"א, הכוללת את כל המדינות החברות בסוכנות (165, נכון להיום).¹⁵ הן קולות הוועד המנהל והן קולות האסיפה הכללית נספרים על בסיס 'קול אחד למדינה אחת', וכך נבחר ראש סוכנות חדש.¹⁶ על מנת להבטיח שסבא"א לא תחסום ניסיון לבצע בדיקה באתר איראני, סביר להניח שהמעצמות המבקשות ליישם את ההסכם ישקיעו מאמצים ניכרים כדי להביא לכך שלמשרה ייבחר מועמד הרואה עימן עין בעין.

העמדות של ראש הסוכנות הן סוגיה חשובה, שכן הוא או היא קובע/ת את ההחלטות הראשוניות, לרבות ההחלטה אם לשלוח פקחים לאתר גרעין איראני חשוד. יחד עם זאת, אפילו לראש סבא"א אין סמכות מוחלטת בסוכנות. סמכות כזו מוענקת לוועד המנהל עצמו. כפי שמצוין בתקנות סבא"א, "ראש הסוכנות יהא אחראי למינוי, לארגון ולתפקוד של הצוות, ויהא נתון לסמכותו ולפיקוחו של הוועד המנהל. הוא ימלא את חובותיו בהתאם לתקנות שיאמץ הוועד".¹⁷ עוד קובעים כללי הוועד המנהל של סבא"א כי ראש הסוכנות "יפעל על פי הנחיות המדיניות של הסוכנות", וכן "יביא בפני הוועד המנהל ללא דיחוי כל עובדה שעשויה לחייב את התערבות הוועד, על מנת לאפשר לוועד לנקוט כל פעולה נדרשת הנכללת בטווח תפקידיו".¹⁸

הוועד המנהל של סבא"א אוחד, לפיכך, במפתח הסופי לקבלת ההחלטות בסוכנות, בין אם דרך בחירת ראש הסוכנות או הצבת ראש הסוכנות "תחת סמכות [שלו] ותחת פיקוח [שלו]", או באמצעות "תקנות שיאמץ הוועד" ויגבילו את ראש הסוכנות, או בשל "מדיניות הסוכנות" אשר "מנחה" אותו. כך, קביעת זהותם של חברי הוועד המנהל מהווה זירה גיאוגרפית חשובה נוספת. הבחירות השנתיות של חברי הוועד החדשים, המתקיימות בכל ספטמבר,¹⁹ יהיו משום כך אירוע מרכזי, באותה מידת חשיבות (ואולי אפילו יותר) של הבחירות לראש הסוכנות. חשיבות מיוחדת תהיה לבחירות שיתקיימו בספטמבר 2016 לגבי קביעת הרכב הוועד ל-2017, שכן זה יהיה הוועד שיוציא לפועל את משימות הפיקוח השגרתיות, וגם זה שימנה את ראש הסוכנות (לתקופת כהונה חדשה שתחל בדצמבר 2017).

חברי הוועד המנהל נבחרים על פי נוסחה מורכבת שנקבעה בתקנות סבא"א, ואשר נועדה לכלול את המדינות המתקדמות ביותר בתחום טכנולוגיית הגרעין, ולהבטיח גיוון אזורי.²⁰ זהותם של רוב החברים הצפויים לכהן בוועד של 2017 כבר ידועה. רשימת המדינות המתקדמות ביותר בתחום טכנולוגיית הגרעין – המתמנות לוועד מבלי שיעמדו לבחירה – אינה צפויה להשתנות במידה ניכרת. אחת-עשרה מדינות נוספות נבחרו בספטמבר 2015 לכהונה של שנתיים, עד ספטמבר 2017.²¹ הרכב הוועד של 2017

יושלים בספטמבר 2016, עם בחירת המדינות החברות לתקופת הכהונה 2016–2018. בחירה זו ועוד הצבעות עתידיות אמורות ללכוד את תשומת לבן של שש המעצמות, לאור סמכותו של הוועד ליישם את הסכם הגרעין בכלל, ואת הפיקוח בפרט.

מעבר להשפעה על בחירת ראש הסוכנות והוועד המנהל, שש המעצמות יכולות להפעיל את השפעתן באמצעות המימון שהן מספקות לסבא"א. בניגוד לבחירות לראשות הסוכנות או לוועד המנהל שלה, ניתן לנצל את מנוף המימון במועד הגשת הבקשה לביצוע בדיקה. במילים אחרות, בעוד ראש הסוכנות נבחר לכהונה בת ארבע שנים (וגם אז קשה להחליפו) וחברי הוועד נבחרים לפרק זמן של שנתיים – ניתן להשתמש במנוף המימון על בסיס שנתי לפחות.

האיום לעצור את המימון יכול להיות מנוף לחץ שישפיע על קבלת ההחלטות בסבא"א. על פי מערכת "תרומות החובה" של סבא"א, ארצות הברית אחראית לממן יותר מ-25 אחוזים מתקציב הסוכנות לשנת 2016.²² שש המעצמות אחראיות במשותף לכמחצית מהתקציב (לרבות תרומות נכבדות מבריטניה, צרפת וגרמניה).²³ שמועות בדבר עצירת המימון כבר נשמעו מכיוון גבעת הקפיטול, כאשר סבא"א סירבה לחשוף את ההסכם הצדדי שערכה עם איראן בעניין הפיקוח על האתר בפרצ'ין.²⁴

מקורות אלה להפעלת מנופי לחץ פוטנציאליים על סבא"א יכולים להעניק לאחת משש המעצמות שתתלונן השפעה מסוימת על החלטות בדבר הפיקוח של הסוכנות. יחד עם זאת, מעל תפקידה של סבא"א בתהליך הפיקוח מרחפים שני נעלמים עיקריים: ראש סוכנות שאמור לשלוט בקבלת ההחלטות ואשר קשה להזיזו מכיסאו, וכן ועד מנהל שחברות בו מדינות כה רבות. כך, במאמצים לבלום את תוכנית הגרעין האיראנית, סיכון מצד סבא"א אינו מוערך במידה מספקת. מצד אחד, המקצועיות המוכחת של הסוכנות מהווה יסוד להאמין שסיכון מצד סבא"א לא יתממש. מנגד, אם יתממש הסיכון – המורכבות של ניהולו עלולה להתגלות כעקב אכילס של משטר ההסכם כולו.

סיכון מצד איראן

תנאי הפיקוח שמכתיב ההסכם מספקים גם לאיראן מנוף משמעותי. בשונה מהסיכון של שיבוש אפשרי מצד סבא"א, תפקידה של איראן בתהליך הפיקוח היה סממן בולט בוויכוח על הסכם הגרעין. אך למרות שהסיכונים מובנים לחלוטין, פרשנים הקדישו מאמץ מועט מדי על מנת להבין כיצד לנהל סיכונים אלה.

מוקד מרכזי למנוף שבידי איראן במסגרת מסמך ההסכם זוהה היטב: למרות שממשל אובמה תיאר את הבדיקה כתהליך בן 24 ימים, המסמך מנוסח אחרת. לפני ששעון 24 הימים מתחיל לתקתק, איראן חייבת להשיב על סדרה של שאלות שתציג לה סבא"א – ותנאי הפיקוח אינם מציבים תאריך יעד להצגת התשובות של איראן.²⁵ בשולי המסמך, הסעיפים העוסקים בתום לב מספקים אסמכתה מסוימת להגבלת

העמימות האיראנית. לדוגמה, פסקה 28 מחייבת כל צד "ליישם את תוכנית הפעולה המשותפת בתום לב ובאווירה בונה, המבוססת על כבוד הדדי, ולהימנע מכל פעולה שאינה עולה בקנה אחד עם הכתוב, הרוח והכוונה של תוכנית הפעולה המשותפת, ואשר יש בה כדי לפגוע ביישומה המוצלח של התוכנית".²⁶ אם איראן לא תשיב לשאלות במשך עשר שנים, לדוגמה, ייחשב הדבר כהפרת התחייבות זו. לכן, על פי כל פרשנות סבירה של המסמך, יש לדרוש הגדרת תאריך יעד במועד כלשהו.

יחד עם זאת, אין להתעלם מכך שהמסמך אינו מגדיר תאריך יעד ספציפי, ובכך שולח את הצדדים לאזור הדמדומים של העמימות. בטור דעה שפרסמו ביולי הלל פרדקין ולואיס "סקוטר" ליבי בנושא תנאי הפיקוח, הניחו הכותבים כי איראן תזדקק לסיבה מבוססת היטב לעיכוב, אך הצביעו בכל זאת על נימוקים בסיסיים אחדים. "סביר להניח שאיראן תבקש לדעת מה עורר את החשש של סבא"א", הם ציינו. "האתר החשוד שזוהה על ידי סבא"א צפוי להיות מרוחק, ואין ספק שאיראן תציין כי עליה לגייס אנשים מיומנים וציוד כדי להציג מענה משכנע שיפיג את החששות של סבא"א. איראן עשויה להציע הסברים בשלבים, במטרה לקבל את הבהרות מסבא"א עוד לפני השלמת המענה. דבר זה עשוי להימשך זמן בלתי־מבוטל".²⁷ לביקורת זו הצטרפו מבקרים נוספים.²⁸ איראן תוכל, אם כן, לעכב במידה רבה למדי את הבדיקה, מבלי להיחשב כמי שמפרה את סעיף תום הלב.

קובעי מדיניות המזהים את סיכון העיכוב חייבים לשקול גם מהי הדרך הטובה ביותר לנהל סיכון זה. איזה מנוף יכול לשמש מעצמה המבקשת ליזום בדיקה, כדי להבטיח את שיתוף הפעולה של איראן?

מסמך ההסכם עצמו מספק תשובה אחת: הימנעות מתהליך הבדיקה בכלל והפעלת סעיף סיום ההסכם (או "יישוב מחלוקות"), לפי פסקה 36 בגוף הטקסט. אם סבא"א תפנה לאיראן בבקשה לקבל גישה, סביר מאוד להניח שהמקור לבקשה זו הוא אחת משש המעצמות; ואם אחת משש המעצמות תפנה לסבא"א, סימן שמדינה זו מאמינה כי איראן עושה שימוש באחד מהאתרים שלה באופן שמפר את ההסכם; ואם מדינה זו מאמינה שאיראן מפרה את ההסכם, סימן שמדינה זו "מאמינה" כי איראן "אינה עומדת בהתחייבויותיה על פי תוכנית הפעולה המשותפת".²⁹

פסקה זו מאפשרת למדינה שהיא צד בהסכם לדלג על תהליך הבדיקה בכלל, ולעבור ישירות למה שמכונה בהסכם תהליך "יישוב מחלוקות". אולם בפועל, תהליך יישוב המחלוקות הוא בעצם דרך עבור אותה מדינה לאיים בסיום ההסכם, לפחות באופן חלקי. ברגע שצד מסוים משלים 30 עד 35 ימי פגישות, הוא רשאי לצאת מההסכם (שוב, באופן מלא או חלקי).³⁰

בהסכם לא נכלל סעיף מיצוי, ולא תנאי שמחייב את "הצד המתלונן" (complainant, כלשון פסקה 36) לבצע בדיקה תחילה, ורק לאחר מכן להגיש תלונה. יהיו שיטענו

שיש לאכוף את הדרישה לביצוע בדיקה על פי סעיפי תום הלב בהסכם, שצוטטו לעיל. על פי טיעון זה, תנאי הפיקוח הם חלק מההסכם ועמדו במוקד תשומת לב, ובהכרח יש לכך משמעות. אם כך, יש לארצות הברית או לכל מדינה אחרת מתוך שש המעצמות חובה מסוימת, לפחות, לנסות לבדוק את נכונות טענותיה.

לטיעון זה יש צידוק מסוים, אולם ערכו מופחת מכוח תפיסת העמימות של איראן, או עקב חוסר תום לב מצידה. בכל מקרה, המדינה המתלוננת אינה נדרשת להוכיח את טענותיה לפני בית משפט, אלא להציג טיעון מבוסס המעניק לה לגיטימיות מספקת לפעול.

רבים הטילו ספק אם במבחן המעשה, האיום בסיום ההסכם יפעיל לחץ ממשי על איראן, במיוחד בשנים האחרונות לתקופת ההסכם.³¹ זאת משום שהסרת הסנקציות – התועלת המרכזית מבחינת איראן – כבר התבצעה שנים קודם לכן, ועל פי סעיף כיבוד חזקה (grandfather clause)³² בהסכם, יהיה התר להמשך תוקפם של הסכמים עסקיים ארוכי-טווח שכבר נחתמו. סיום מלא והשבת הסנקציות יתגלו כבחירה קשה עבור שש המעצמות, גם אם יופעלו באופן חלקי. ייתכן שחלק מהמעצמות לא יראו ביציאה מההסכם, גם אם באופן חלקי, צעד ההולם את האינטרסים שלהן.

אך הנקודה המרכזית היא שהאופציה קיימת, בנימוק סביר שאין צורך בפיקוח במקרה שאיראן יוצרת עמימות. האינטרסים והנסיבות משתנים אמנם עם הזמן, אך רכיב זה של המסמך נותר עתה קפוא במקומו.

כמו במקרה של סבא"א, ייתכן שהאופציה של יציאה מההסכם לא תספק מנוף חזק דיו לניהול הסיכון הפוטנציאלי של העמימות האיראנית. המסמך עשוי להעניק לאיראן יכולת מספקת לעכב את גישת סבא"א למתקן החשוד, באופן שדי בו למנוע פיקוח משמעותי. במקרה כזה, כדי להבטיח את שיתוף הפעולה של איראן יידרש שימוש רחב יותר בגזרים ובמקלות, ובדיון מחודש בתנאי ההסכם, למשל – באופן שיאפשר לכלול ויתורים הנוגעים לעמדתה הגיאופוליטית של איראן במזרח התיכון.

סיכון מצד המעצמות

שחקן נוסף בעל השפעה על תהליך הפיקוח הוא הקבוצה הכוללת את שש המעצמות ואת האיחוד האירופי, המהווה חלק מ'הנציבות המשותפת'. זהו גוף שהוקם כחלק מההסכם, על מנת לשמש פורום המופקד על יישומו ועל יישוב מחלוקות. הוא כולל נציגים של כל אחת משש המעצמות, של האיחוד האירופי ושל איראן.³³ על פי נספח 1 להסכם, לא יבוצע פיקוח אם ארבע או יותר מחברות הנציבות המשותפת יתנגדו לכך.³⁴ עבור ממשלות מערביות, מטרת סעיף זה הייתה להקהות את היכולת של רוסיה וסין לחסום לבדן את ביצוע הבדיקה. תנאי ההסכם עומדים בדרישה זו, מכיוון שהיא מחייבת להוציא לפועל בדיקה אפילו אם רק חמש חברות בנציבות המשותפת יבקשו

זאת, לדוגמה, ארצות הברית, בריטניה, צרפת, גרמניה והאיחוד האירופי. יחד עם זאת, מעצמה אחת שתבקש ליזום בדיקה לא תוכל לאכוף אותה לבדה. מצב זה מציג את הסיכון שמעצמות אחרות יחסמו את האפשרות לבצע בדיקה.

ההסכם מסדיר את היחסים בין איראן מצד אחד לבין שש המעצמות מצד שני, ומתוך כך עוסק מעט מאוד בשאלת יכולתן של שש המעצמות לפתור מחלוקות פנימיות בין לבין עצמן. נקודה זו היא, למעשה, המקור לחלק גדול מהביקורת המרכזית על ההסכם. למשל, קיים חשש שהאינטרסים הפיננסיים של חברות אירופיות ימנעו מממשלות אירופיות לנקוט את הפעולה הנדרשת לצורך יישום משמעותי.³⁵ למעשה, המסמך מציע מעט מאוד כלים למדינה אחת המבקשת להגיש תלונה, ואלה מסתכמים ביציאה מההסכם מכוח פסקה 36, הדנה בסיום ההסכם.

מחלוקת סביב ביצוע בדיקה צפויה להפוך לבעיה דיפלומטית במקום לסוגיה משפטית, ומתוך כך היא תושפע ממערך של יחסים דו־צדדיים ורב־צדדיים בין שש המעצמות. מעצמה שתהיה מעוניינת ליזום בדיקה תיאלץ להתמקח עם שאר חמש המעצמות (והאיחוד האירופי), לצורך השגת ארבעת הקולות הנוספים הדרושים כדי לעבור את בדיקת הנציבות המשותפת. מיקוח כזה יכול לכלול טווח שלם של סוגיות הנעוצות ביחסים דו־צדדיים ורב־צדדיים מורכבים ונרחבים. בשל הטווח הרחב של הבעיות וטבעם המשתנה של היחסים בין המדינות המעורבות בהסכם, קשה להעריך מראש מה יהיה טיבו של המיקוח.

הערכה

יישום הסכם הגרעין עם איראן כרוך בסיכונים עבור אלה המבקשים לחסום את דרכה של איראן להשגת נשק גרעיני. אולם, זיהוי סיכונים אלה הוא רק השלב הראשון. על קובעי המדיניות להתרכז גם בשאלת הדרך הטובה ביותר לנהל אותם. תנאי הפיקוח נוגעים לא רק לסיכונים של עמימות איראנית, אלא גם לאפשרות של חוסר שיתוף פעולה מצד סבא"א או מצד שש המעצמות. בפרט זכה הסיכון של חוסר שיתוף פעולה מצד סבא"א לתשומת לב מועטה מדי. זהותם של ראשי הסוכנות הבאים והבחירות לוועד המנהל עשויות להתגלות כמכריעות בחשיבותן.

סבירות דומה יש גם לאיומים ביציאה מההסכם ולמהלכים לפתיחה מחודשת של המשא ומתן. כאמור, מסמך ההסכם מספק מעט מדי הנחיות לא רק בשאלה כיצד לנהל את הסיכון מצד סבא"א, אלא גם לגבי הסיכון מצד איראן והסיכון מצד המעצמות. בנוגע לסיכון מצד איראן, הפתרון המעשי היחידי שמציע המסמך הוא מסלול היציאה מההסכם. לגבי הסיכון מצד המעצמות, הוא כלל לא מציע הנחיות.

מסמך כגון 'תוכנית הפעולה המשותפת' יהיה עמיד ביותר אם יגדיר הנחיות ברורות לטיפול בסוגיות רגישות, ויצמצם נקודות מעוררות מחלוקת באופן שיפחית את החיכוך

ויגביר את הסיכוי ליישום חלק יותר. במצב הנוכחי, סעיפי הפיקוח במסמך מספקים סיוע מועט מאוד (ולגבי הסיכון מצד איראן, אפילו מציעים אסמכתה לעמימות האיראנית), כשהמענים האפשריים לכך נמצאים למעשה מחוץ למסגרת ההסכם. פירוש הדבר שאפשר לנטוש את ההסכם (לטובת סנקציות או כוח צבאי), או לשאת ולתת על מנת להבטיח שיתוף פעולה של כל הצדדים.

המשא ומתן יכול להיות מוגבל לסוגיה שעל הפרק (למשל, הבדיקה המוצעת), או להתרחב כך שיכלול סוגיות מקיפות יותר בהסכם הגרעין או במצב הגיאופוליטי. ההנחה המקובלת היא שסוגיית הגרעין האיראני תימצא תחת שליטה למשך עשר עד חמש-עשרה שנים (או יותר), הודות לתנאים הקבועים בהסכם. אולם, תנאים אלה חשופים למשא ומתן מחודש לנוכח אי-הסכמה בסוגיית הפיקוח. אי-הסכמה כזו יכולה להתעורר לא רק עם איראן, אלא גם עם סבא"א או עם אחת או יותר משש המעצמות. תנאי הפיקוח ממחישים את אי-היציבות המהותית בהסכם הגרעין. לצורך אכיפתם נשען ההסכם על אימות שתבצע סבא"א, על שיתוף פעולה איראני ועל שורה של אמצעים הנובעים מהסכמה בין שש המעצמות. בהיעדר אחד מאלה, תנאי ההסכם עשויים להתגלות כבלתי-אכיפים, או לפחות בשלים לפתיחת המשא ומתן מחדש. ניתן לנהל את הסיכונים שההסכם טומן בחובו רק באמצעות פסילתו או פתיחתו למשא ומתן מחודש. אפשרויות אלה מציידות את קובעי המדיניות בכלים מסוימים, אולם לא ניתן לחזות את התוצאה ולא את מידת יציבותה. שש המעצמות יצליחו אולי לחסום נתיב חשאי לפצצה איראנית, אך באיזה מחיר? מה איראן, סבא"א או המעצמות יתבעו בתמורה? זאת איננו יודעים.

הערות

- 1 David E. Sanger and Michael R. Gordon, "Future Risks of an Iran Nuclear Deal," *The New York Times*, August 23, 2015, <http://www.nytimes.com/2015/08/24/world/middleeast/in-pushing-for-the-iran-nuclear-deal-obamas-rationale-shows-flaws.html>; Jim Snyder and Indira A.R. Lakshmanan, "Inspectors Need Full Access in Iran Nuclear Deal, Moniz Says," *BloombergPolitics*, April 20, 2015, <http://www.bloomberg.com/politics/articles/2015-04-20/inspectors-need-full-access-in-any-iran-nuclear-deal-moniz-says>
- 2 Joint Comprehensive Plan of Action, Ann. I, Para. 75.
- 3 שם.
- 4 JCPOA, Ann. I, Para. 76.
- 5 JCPOA, Ann. I, Paras. 77-78.
- 6 JCPOA, Ann. I, Para. 75.
- 7 JCPOA, Ann. I, Para. 78.
- 8 לדוגמה, מתיו קרוניג, שנמנה עם מבקרי ההסכם, שיבח בעבר את סבא"א כארגון "עצמאי" ומכובד". Matthew Kroenig, Video, IAEA Iran Report Decoded, November 8, 2011, <http://www.cfr.org/iran/iaea-iran-report-decoded/p26451>
- 9 Julian Borger, "Nuclear Wikileaks: Cables Show Cosy US Relationship with IAEA Chief,"

- The Guardian*, November 30, 2010, <http://www.theguardian.com/world/julian-borger-global-security-blog/2010/nov/30/iaea-wikileaks>
- IAEA, IAEA Board of Directors Appoints Director General Amano to Second Term, March 6, 2013, <https://www.iaea.org/newscenter/multimedia/videos/iaea-board-directors-appoints-director-general-amano-second-term>
- "IAEA/DG: Amano Sketches Ambitious Transition Agenda," Public Library of US Diplomacy, July 10, 2009, https://wikileaks.org/plusd/cables/09UNVIEVIENNA331_a.html
- (מברק שנחשף בוויקייליקס מציין כי "אמאנו ייחס את בחירתו לתמיכה מארה"ב, אוסטרליה וצרפת, וציין את המעורבות של ארה"ב בארגונינה כמכריעה במיוחד").
- IAEA Rules of Procedure of the Board of Governors, Rule 48. 12
- IAEA Rules of Procedure of the Board of Governors, Rules 36(b). 13
- IAEA Statute, Art. VI. C-VI.D. 14
- IAEA Statute, Art. VII.A. 15
- IAEA Statute, Arts. V. C, VI.E. 16
- IAEA Statute, Art. VII.B. 17
- IAEA, Rules and Procedures of the Board of Governors, Rule 8(a). 18
- IAEA, General Conference, <https://www.iaea.org/about/policy/gc>; IAEA, Rules of Procedure of the General Conference, Rules 83-84. 19
- IAEA Statute, Art. VI.A. 20
- <https://www.iaea.org/> 17 בספטמבר 2015 סיכום האסיפה הכללית ה-59 של סבא"א מיום חמישי, 21
- About/Policy/GC/GC59/Journal/summary4-2015.pdf; IAEA General Conference, GC(59)/8, Election of Members to the Board of Governors, June 17, 2015.
- IAEA General Conference, GC(59)/13, Ann. I, Scale of Assessment of Member States' Contributions Towards the Regular Budget for 2016, July 16, 2015. 22
- שם. 23
- Kathleen Miller and David Lerman, "Lindsey Graham Says He'll Cut IAEA Money Unless It Shares Iran Documents," BloombergPolitics, August 13, 2015, <http://www.bloomberg.com/politics/articles/2015-08-13/graham-says-he-ll-cut-iaea-money-unless-it-shares-iran-documents>
- JCPOA Ann. I, Paras. 75-76. 25
- JCPOA Para. 28; 26
- JCPOA Preamble and General Provisions, Para. viii. ראו גם: 27
- Hillel Fradkin and Lewis Libby, "Iran Inspections in 24 Days? Not Even Close," *The Wall Street Journal*, July 21, 2015, <http://www.wsj.com/articles/iran-inspections-in-24-days-not-even-close-1437521911>
- Emily Landau, "What 29 Top US Scientists Don't Know," *The Times of Israel*, August 10, 2015, <http://blogs.timesofisrael.com/what-29-top-us-scientists-dont-know/> 28
- JCPOA Para. 36. 29
- JCPOA Para. 36. 30
- Mark Dubowitz and Annie Fixler, "The Fundamental Flaws of the Emerging Nuclear Deal," FDD Policy Brief, June 19, 2015, <http://www.defenddemocracy.org/media-hit/sunsets-and-snapbacks/> 31
- למרות ש־Dubowitz ו-Fixler פרסמו את הניתוח שלהם לפני ההסכם, הדינמיקה שהם זיהו (שלפיה "האפקטיביות של החזרת הסנקציות תפחת ככל שאיראן תבנה כלכלה יותר חזקה וחסונה") משתקפת בתנאי ההסכם.

- JCPOA Para. 37 32
(קובע כי החזרת הסנקציות "לא תתבצע עם השפעה רטרואקטיבית על חוזים שנחתמו בין צד
כלשהו לבין איראן או ישויות איראניות או אזרחים איראנים, קודם לתאריך היישום...")
- JCPOA Ann. IV, Paras. 1-2. 33
- JCPOA Ann. I, Para. 78. 34
- Chuck Schumer, "My Position on the Iran Deal," *Medium*, August 7, 2015, <https://medium.com/@SenSchumer/my-position-on-the-iran-deal-e976b2f13478#.9dlhfq2jb> 35
("הגיוני לחשוש כי ברגע שאירופים יהיו מסובכים ביחסים כלכליים רווחיים עם איראן, הם ייטו
שלא לטלטל את הספינה בכך שיצביעו בעד הפיקוח").